



Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Vol. 6, n°2 | Septembre 2015

Participation habitante et écoquartiers

La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le développement durable

Governance, an Absolute Necessity for Sustainable Development

Hélène Combe



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/10852>

DOI : 10.4000/developpementdurable.10852

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Hélène Combe, « La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le développement durable », *Développement durable et territoires* [En ligne], Vol. 6, n°2 | Septembre 2015, mis en ligne le 30 septembre 2015, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/10852> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.10852

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.



Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

La gouvernance, une impérieuse nécessité pour le développement durable

Governance, an Absolute Necessity for Sustainable Development

Hélène Combe

NOTE DE L'ÉDITEUR

Hélène Combe nous a quittés. Elle s'en est allée au printemps dernier. C'est avec une immense peine que nous avons appris la nouvelle de sa disparition.

Pendant de nombreuses années, entre la fin des années 1990 et les années 2000, Hélène avait accompagné le Réseau « Développement durable et territoires ». En son sein, Hélène était celle qui représentait le mieux l'alliance de la réflexion et de la pratique. À l'époque, elle était consultante à Extra-Muros, une coopérative de conseil, dans le domaine du développement durable et de la démocratie participative.

Hélène se définissait comme une « mécanicienne du développement durable », mais assurément une mécanicienne soucieuse de comprendre au plus près les approches qu'elle cherchait à promouvoir. Elle avait une curiosité intellectuelle insatiable. Elle ne se contentait pas d'un savoir acquis une fois pour toute. Il lui fallait de nouvelles lectures, de nouveaux apports, de nouveaux horizons. Elle aimait les regards décalés, les rencontres improbables. Dans ses interviews, elle trouvait bien plus fécond d'interroger, ensemble, deux personnes dissemblables : un universitaire et un praticien, un élu et un technicien... Dans sa pratique du conseil, Hélène n'imposait rien. Elle écoutait plutôt, et tentait de façonner les conditions d'un dialogue fécond entre les acteurs permettant de construire une vision et un projet partagés. Plus qu'une mécanicienne du développement durable, elle en était une « maïeuticienne », accompagnant les acteurs et favorisant l'expression de l'expertise citoyenne. Mais avec l'exigence de rappeler les grands enjeux de notre temps (crise écologique, développement humain...) et de relier les projets locaux à l'échelle globale. Cette démarche de recherche-action, elle a eu l'occasion de la mener à

de très nombreuses reprises dans de nombreux territoires. Peut-être une des illustrations les plus remarquables et innovantes en Nord-Pas de Calais en a été le travail réalisé avec la Communauté Urbaine de Dunkerque sur l'évaluation participative des politiques publiques au regard du développement durable.

Qui a connu Hélène se souvient aussi de sa générosité, de son empathie à l'égard des autres, de son regard lumineux et optimiste. Elle aimait, disait-elle, regarder avec les « lunettes roses du développement durable », sans illusion faussement rassurante, mais avec la conviction de celle pour qui le développement durable était un combat, non seulement juste, mais nécessaire.

Avec le départ d'Hélène pour Nantes, au milieu des années 2000, les rencontres avec les membres du réseau se sont espacées, mais le lien ne s'est jamais rompu. De Lille, nous avons continué à suivre ses travaux sur les indicateurs de richesses et l'évaluation participative du développement durable. Nous avons été aussi attentifs à son projet de Chaire « Développement Humain Durable & Territoires » au sein de l'Ecole des Mines de Nantes, lequel projet a abouti en septembre 2011.

Pour un au revoir à Hélène, et lui marquer notre affectueuse reconnaissance, nous avons décidé (Avec l'autorisation des Presses Universitaires du Septentrion que nous remercions au passage) de mettre en ligne le chapitre qu'elle avait publié dans l'ouvrage collectif « Développement durable et territoire – nouvelle édition originale » (2010). Ce chapitre est le dernier du livre ; façon peut-être de terminer par l'essentiel : la gouvernance du développement durable. En tout cas, c'est ce que pensait Hélène qui voyait dans la gouvernance, « une impérieuse nécessité pour le développement durable ». Les dernières lignes de sa contribution témoignent parfaitement de ce qu'était son engagement. Appelant à un « pacte éthique global », elle écrivait : « Il nous reste à en porter individuellement et collectivement l'exigence, et à en garantir ensemble la mise en œuvre ».

Antoine Goxe, Bertrand zuindeau

- 1 Si le rapport Brundtland (CMED, 1987) a fait émerger au niveau international la notion de développement durable (DD), il faudra attendre de nombreuses années pour que ce concept soit intégralement approprié. Alors que la première décennie des années 2000 s'achève, beaucoup de chemin reste encore à faire pour que la durabilité soit abordée pour ce qu'elle est, c'est-à-dire porteuse de l'exigence d'un nouveau rapport au développement impliquant le renouvellement de notre référence au progrès.
- 2 L'un des obstacles à la transformation profonde de notre modèle de développement réside vraisemblablement dans le fait que la grande majorité des acteurs locaux et mondiaux semble, pour l'instant, rester inscrite dans ce processus fondé sur l'assujettissement aux options prises antérieurement, que l'on désigne en sciences politiques sous le terme de *path dependance* (« dépendance au sentier »). Ainsi, ils observent des symptômes, reconnaissent progressivement les causes des phénomènes observés, mais ne modifient pas leur « cadre général d'action » (Meny, Thoenig, 1989). À titre d'illustration, l'échec du sommet de Copenhague a témoigné fin 2009 de la difficulté des Etats-nations à interroger cette logique du progrès. Plus globalement, les acteurs concernés, voire même largement impliqués, ne se sont pas encore véritablement saisis du lien essentiel entre gouvernance et DD.
- 3 C'est pourquoi le présent chapitre revient sur les préconisations des textes fondateurs en la matière et décline les raisons pour lesquelles la mobilisation sociétale, le débat public et la logique de négociation font partie intégrante de l'avancée en durabilité. Il tente

également de tracer quelques pistes permettant d'éclairer le passage du niveau conceptuel à la mise en œuvre de ces différents aspects dans les territoires.

1. La gouvernance : un « principe de nécessité » en développement durable¹

- 4 Assez rapidement, après l'émergence de la problématique du DD, au milieu des années 1980, les contributions émanant de diverses sources ont mis l'accent à la fois sur le rôle majeur des territoires locaux et sur celui des parties prenantes (*stake-holders*). Certes, si à cet égard le message de la commission Brundtland est encore équivoque, le rapport insistant surtout sur l'action des institutions internationales, les textes adoptés à Rio en 1992 offrent une place significative à ces deux leviers du DD. Par exemple, l'Agenda 21 (Nations Unies, 1992) inclut une partie complète (section 3), de 10 chapitres, sur le rôle des « principaux groupes » (femmes, enfants et jeunes, ONG, collectivités locales, travailleurs et syndicats, etc.) et précise, dans le préambule de la section 3, que « *[l]'un des principaux éléments indispensables à la réalisation du développement durable est une large participation du public à la prise de décisions* ». Au vu de ces apports déjà anciens, l'Agenda 21 étant une illustration parmi d'autres, le DD semble devoir passer par une mobilisation institutionnelle et sociale, et par une implication collective et personnelle dans l'évolution des références et des modes de vie de la société en général, et de la « cité » – entendue comme communauté humaine résidant dans un territoire donné – en particulier. Plus précisément, la gouvernance (cf. encadré 1) apparaît comme l'une des conditions *sine qua non* de son opérationnalité.
- 5 Deux décennies plus tard, Edgar Morin appelle à la « métamorphose » sociétale dont le monde a besoin : l'approche démocratique du DD est primordiale, car elle constitue la principale garantie d'une exigence forte en durabilité. Le retour à un développement équilibré dans un monde fini ne peut relever de la seule coercition (règlementation, législation...). Il doit reposer sur une double logique, en intégrant le principe de l'adhésion des individus et des groupes à la définition et à la mise en œuvre des processus de transformation.
- 6 Si le DD est effectivement envisagé comme un cadre de référence pour trouver des solutions de sortie de crises et retrouver un avenir ouvert, renouveler le projet de société (de façon globale et à chaque échelle, y compris au sein des organisations), dessiner une mutation radicale du modèle de développement, alors s'imposent : la redéfinition des systèmes de valeurs (au sens littéral de ce qui fait « forces de vie »), le dialogue sur les seuils d'acceptation des risques (principe de précaution), l'indication des moyens de faire face aux dangers incontournables ou à ceux que les décideurs et/ou la société dans son ensemble acceptent de courir (principe de prévention), la mise en place de règles pour la préservation des biens communs et la répartition des « richesses » (au sens large de ce qui compte le plus pour garantir et embellir la vie), la conception de nouvelles grilles de pilotage et de lecture pour faire évoluer les stratégies et les actions individuelles et collectives.

Encadré 1. Gouvernance : éclaircissements et mise au point

- Gouvernance : (origine grecque, terme employé en vieux français) art ou moyen de gouverner, puis action de gouverner et de gérer en adoptant un « décentrement » de la prise de décision (multiplication des lieux et des acteurs impliqués dans la préparation de cette décision). Cette notion renvoie à :

- la mise en place de nouveaux modes de régulation, plus souples et fondés sur le partenariat ;
- à la co-élaboration des paramètres et des argumentaires utiles à la construction de la décision, et à la répartition des engagements entre les différentes parties prenantes.
- Société civile : elle est composée de tous les membres d'un État, n'étant ni militaires ni religieux. Elle comprend donc les élus et les représentants institutionnels souvent exclus de cette notion depuis quelques années, en raison d'une déviance sémantique.

Pour lever une ambiguïté potentielle :

- La démocratie est un cadre institutionnel.
- La gouvernance est une méthode, une façon d'agir pour choisir et tenir un cap dans le cadre d'un projet ou d'une démarche collective. Elle interroge les procédures de décision et les cadres de la représentation.

- 7 Dans tous ces champs, le rôle du débat public pluraliste et de la négociation dans l'aide à la détermination des scénarios, des choix et de la décision semble capital. Le principe de précaution offre un exemple significatif de ce point de vue. Godard, Henry, Lagadec, et Michel-Kerjean développent ainsi l'idée suivante : « La précaution ne rompt pas avec la science, mais elle n'en fait pas son fondement exclusif, elle s'appuie également sur le pilier de la consultation des citoyens et de la délibération collective, au côté de l'évaluation par les experts » (Godard *et al.*, 2002, p. 35-36). Dans la mesure où le DD suppose l'invention d'un modèle de société, de fait encore largement méconnu, l'éventail des incertitudes s'accroît et le recours aux connaissances de la science n'est plus une garantie absolue. Cette réalité impose de faire le deuil de la « toute maîtrise », qui fut pourtant le leitmotiv des élites politiques, scientifiques et économiques, d'apprendre à dire « je ne sais pas », même lorsqu'on est en position d'autorité politique ou éducative. Elle nécessite d'adopter un nouveau rapport à l'expertise, de considérer que la connaissance s'étend à l'expérience de vie, chaque groupe et chaque individu détenant une part des qualités et des « capacités » (au sens d'Amartya Sen) dont la communauté humaine a besoin pour dessiner un avenir ouvert pour tous, à commencer par les plus démunis et les générations émergentes et futures.
- 8 Cela montre à quel point nous nous situons aujourd'hui dans un « univers controversé ». *« En univers controversé, les scènes du savoir et de l'action ne sont plus disjointes. (...) C'est même par le détour de l'action que les controverses scientifiques vont, pour un temps au moins, être indirectement arbitrées »* (Godard *et al.*, 2002, p. 61). Par extrapolation des travaux de Michael Howlett et M. Ramesh concernant les processus de changement de paradigme dans l'action publique, nous pouvons considérer que les crises auxquelles les sociétés humaines doivent mondialement et localement faire face, en ce début de XXI^e siècle, nous conduisent à une situation de fragmentation de l'autorité. La toute confiance n'est plus accordée aux décideurs politiques et économiques, ni aux scientifiques. Le champ de la contestation commence à dépasser les seuls milieux militants. Dans une vision démocratique de la question sociétale, l'un des enjeux réside dans notre capacité

collective à trouver des formes de construction de consensus et de désaccords fondés sur le débat et non sur la pression des extrémismes.

- 9 Deux notions complémentaires, également constitutives des fondamentaux du DD, renvoient également à la notion de gouvernance. La première, la responsabilité, porte l'exigence de prendre conscience de la situation globale, des actes que l'on pose et de leurs conséquences potentielles ou inévitables pour les autres et/ou pour soi. Elle suppose d'assumer les effets positifs ou négatifs induits par nos comportements (façons d'être) et nos pratiques (façons d'agir), d'adhérer au principe du « rendu-compte » entre parties prenantes. Exercer la responsabilité peut, dans l'absolu, s'envisager dans une approche individualiste et libérale. Toutefois, en DD, elle ne saurait être dissociée de la question de la gouvernance, notamment parce qu'être « responsable » ne peut s'exercer pleinement ici sans la négociation avec les personnes et les groupes concernés par les actes envisagés ou posés, et sans prendre en compte les générations émergentes et futures.
- 10 Intrinsèquement liée à la notion de responsabilité, la solidarité constitue la seconde dimension. Elle doit être abordée ici sous sa définition littérale de « *in solido* » (en entières). Elle suppose ainsi qu'il appartient à chaque membre de la communauté de faire sa part, sans pouvoir se satisfaire d'une délégation à « l'État-Providence ». « *La solidarité est fondamentale parce qu'une société existe dans la mesure où chaque membre se sent et est, par ses comportements et ses actions, responsable du bien-être et de la vie de l'ensemble de la communauté. (...) Il s'agit d'un concept juridique (et non pas moral) qui établit la coresponsabilité de chaque membre d'un groupe pour l'action du groupe pris dans son entières. (...) Un groupe dans lequel il n'y a pas de solidarité est une contre-société* » (Petrella, 2007, p. 157).
- 11 Au total, la gouvernance apparaît bien intrinsèquement nécessaire à la conduite stratégique et à l'opérationnalité du DD.

2. La gouvernance dans les démarches territoriales en faveur du développement durable

- 12 La pertinence du niveau local pour l'action collective en général et pour la mise en œuvre du DD en particulier, semble aujourd'hui un aspect communément admis. Si l'on reprend les termes de Pierre Muller (2000, p. 100) : « *Le local apparaît aujourd'hui comme un espace où l'exigence de rationalité peut se réconcilier avec l'espace de proximité.* »
- 13 En France, notamment dans le cadre de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet de 1999) et la Loi relative à la démocratie de proximité de 2002, les dispositifs de consultation citoyenne volontaires ou règlementaires se sont diversifiés dans la plupart des territoires. Conseils de quartier, conseils des enfants, des jeunes ou des étrangers, commissions consultatives des services publics locaux, conseils de développement... sont venus compléter au niveau local, les assemblées plus anciennes telles les Conseils économiques et sociaux régionaux. Mais très peu de ces instances ont adopté jusqu'à présent le DD comme fil rouge de leurs analyses et de leurs préconisations (que ce soit dans le cadre des saisines ou des auto-saisines)².
- 14 Si la démocratie participative a trouvé droit de cité dans de nombreux territoires, il faut constater cependant que la notion de « participation » (prendre part à) est souvent circonscrite au recueil des avis des acteurs locaux sur les stratégies et les politiques publiques. La mise en œuvre de ces dernières est ensuite, de par leur essence même, déléguée aux élus et aux agents des collectivités.

- 15 Nous sommes loin de la mise au débat et de l'appropriation collective des principes que Ricardo Petrella retient comme bases de la narration singulière et alternative du monde à laquelle invite le DD : la vie pour tous, le désir d'humanité, le vivre ensemble, les biens communs, la démocratie, la responsabilité, l'utopie créatrice.
- 16 Plus préoccupant encore en termes de gouvernance, nombre de décideurs politiques, au niveau national comme au niveau local, sont tentés depuis quelques années de faire le choix de la démocratie d'opinion. De plus en plus souvent, les panels ou autres enquêtes sont mobilisés comme supports substitutifs aux débats publics. De leur côté, les conférences citoyennes témoignent d'une double difficulté : 1) peu d'avancée dans le nouveau rapport à l'expertise, puisqu'une formation amont est imposée aux jurés ; 2) le consensus est régulièrement et improprement assimilé à une uniformisation des points de vue (on peut se mettre d'accord, y compris pour acter des désaccords), alors que l'expression des controverses et la construction de scénarios divers constituent des supports particulièrement pertinents pour aider à la prise de décision et permettre des avancées raisonnées en DD (voir encadré 40.2. pour état des lieux et suggestions).
- 17 Pendant ce temps, la société civile québécoise continue d'innover, par exemple, à travers l'invention des « carrefours des savoirs ». Ce nouveau processus de délibération, expérimenté dans le cadre du collectif « un Québec sans pauvreté » situe clairement la valeur des différentes expertises et organise l'interaction entre les différents types de savoirs.

Encadré 2. Les conférences citoyennes³ à la française : état des lieux et suggestions

Issues d'Europe du Nord et du Québec, les conférences citoyennes ont pour objet de soumettre une question ou un problème particulier à un jury citoyen non spécialiste dans ce domaine, de façon à recueillir son avis et aider à la prise de décision (par exemple à Paris, en 2009, une conférence citoyenne sur le thème *Quel devenir pour le réseau d'eau non potable à Paris*). Principalement mises en œuvre autour de sujets relevant des politiques publiques, elles peuvent également être mobilisées sur des problématiques relevant de décideurs économiques ou autres (par exemple « Sortir de la rue », organisée par la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale en 2007). Compte tenu de leurs exigences (en termes de temps notamment, les jurés étant bénévoles), il est difficile de mobiliser des personnes de tous milieux et de toutes conditions sociales. Le profil des jurés reste la plupart du temps celui des classes moyennes supérieures.

L'adhésion française aux conférences de ce type est relativement récente (années 2000).

Au regard des expériences recensées, une certaine contradiction peut être relevée dans la méthode choisie par la plupart des promoteurs français. En effet, alors que l'essence même des conférences citoyennes consiste à reconnaître en tant que telle une expertise citoyenne (complémentaire de l'expertise issue des savoirs académiques ou techniques), ils posent le postulat que la mise au débat doit commencer par une session de formation des jurés sur le thème à traiter. Avant même de pouvoir donner leur avis brut sur la question posée, les membres du jury doivent donc assimiler de nombreuses données techniques, généralement construites ou choisies par le donneur d'ordre de la conférence ; ce qui laisse supposer le risque d'une objectivité limitée dans le tri des informations retenues et celui d'une certaine mise sous influence, même involontaire, des jurés.

Il semblerait que le processus des conférences citoyennes pourrait gagner en qualité démocratique en étant construit ainsi : Temps (1) : présentation de la question posée et mise au débat entre le donneur d'ordre et le jury. Identification des données techniques et autres sur lesquelles les jurés souhaiteraient être (in)formés – Temps (2) : session de (in)formation – Temps (3) : séminaire fondé sur le principe de la controverse (des intervenants avec des avis différents, présentant chacun leurs argumentaires) – Temps (4) : délibération du jury – Temps (5) : remise publique de l'avis et des préconisations au donneur d'ordre.

Autre aspect permettant de qualifier ces démarches dans leur rôle d'aide à la décision : reconnaître la pluralité des points de vue, c'est-à-dire dépasser le seul fait de l'avis majoritaire, et opter pour la présentation éventuelle de plusieurs scénarios, même contradictoires. Le consensus se construit ainsi autour de ce qui fait accord et de ce qui fait désaccord. Ceci implique deux exigences dans la remise d'avis au donneur d'ordre : préciser le nombre de voix par scénario, présenter un argumentaire pour chacune des options proposées⁴.

3. Vers une démocratie collaborative ?

- ¹⁸ En référence aux analyses présentées en première partie, nous émettons l'hypothèse que l'enjeu de la gouvernance en DD repose sur une mobilisation et une implication collectives exigeantes, relevant de la démocratie « *collaborative* ».

Encadré 3. Collaboration, démocratie collaborative – définitions

Collaboration : Agir collectivement, sur la base de compétences et d'intérêts potentiellement différents (voire divergents), sur la base d'un projet commun, en visant un but partagé et en se répartissant les engagements.

Démocratie collaborative : Mobilisation de la société dans sa diversité (y compris représentants élus) pour coproduire, conduire et évaluer collectivement un projet d'intérêt sociétal. Les politiques publiques sont l'un des supports de l'action, mais pas le seul : il est nécessaire que les autres parties prenantes fassent aussi leur part. Les lieux de décisions restent les mêmes, mais les processus de préparation de la délibération et de régulation font l'objet de nombreux débats.

- 19 Le DD induit une nouvelle posture dans le rapport à la responsabilité. Cette posture implique que les gouvernements locaux ne soient plus seuls au cœur de la définition des choix stratégiques du territoire et des politiques publiques, ou encore de la prise en charge de l'action et de la gestion des éventuelles réparations. Si la spécificité des gouvernements locaux réside dans un rôle de régulation, ils ne peuvent plus être, pour autant, les uniques garants de l'équité et de la reconstruction des équilibres. *« (...) Les solutions viendront essentiellement de l'action conjointe des forces sociales les plus actives dans la revendication des alternatives... Ce lien entre l'action des citoyens organisés et les institutions politiques est fondamental et crucial pour toute transformation sociétale »* (Petrella, 2007, p. 99).
- 20 C'est également à l'échelle des territoires que la notion de « mobilisation par adhésion » est à promouvoir. Cette notion renvoie au fait que la négociation doit reposer sur un débat ouvert, une bonne lisibilité des enjeux et de la répartition possible des rôles... La notion d'adhésion (au contraire de la coercition) est primordiale pour agir dans la durée, pour garantir une réelle motivation des acteurs à contribuer à la transformation des pratiques et du modèle de développement. L'organisation de la « mobilisation par adhésion » peut aider à l'élaboration et au portage partagés de « contrats territoriaux de durabilité ». *« Nous parlons de 'contrats de durabilité' pour signifier que les schémas de durabilité résultent d'accords entre acteurs territoriaux. Le contrat porte non seulement sur les actions à mettre en œuvre, mais aussi en amont sur la conception même de la durabilité. (...) Il vise, ne serait-ce que dans les intentions exprimées, le bien collectif et correspond plus précisément à une recherche d'équité »* (Zuindeau, 2000, p. 63).
- 21 Dans une vision exigeante de la démocratie collaborative, le pouvoir d'agir de chacun est soumis à avis critique des autres parties et toute action donne lieu à obligation de rendre compte. De cette conception découle la nécessité d'une connaissance « pluriculturelle » et d'un dialogue entre des groupes d'acteurs composites émanant de cultures professionnelles, sociales, hiérarchiques... très variées. Les différents protagonistes se situent, chacun à leur tour et en lien avec les autres, en « protecteurs/coproducteurs du bien commun » ; le contrôle social ici mis en place ne se satisfaisant plus du seul principe de délégation repéré dans les communautés d'intérêt et de coopération de type « niches sociales » (Lazega, 2003, p. 22).
- 22 Dans ce contexte et face aux exigences du DD, la question de la collaboration est ainsi posée : pouvons-nous nous satisfaire d'une simple adaptation de notre référence au progrès pour garder le plus longtemps possible le monde tel qu'il est ? Ou retenons-nous

l'urgence de la « métamorphose » à laquelle nous invite Edgar Morin, en inventant ensemble les étapes de la transition ?

- 23 Ricardo Petrella pense que c'est la seule voie véritablement légitime vis-à-vis des populations les plus démunies, mais aussi des générations émergentes et futures. Dans son ouvrage *Pour une nouvelle narration du monde*, il rappelle que nous sommes face à l'urgence de l'éducation et de la pédagogie collective sur le plan de :
- la *revendication*, acte légitime même en l'absence de solutions concrètes immédiates, pour ouvrir d'autres règles de la maison commune ;
 - la *politique*, car nul ne peut plus se dérober à son devoir/droit d'acteur politique de prendre sa part dans la définition et la réalisation d'objectifs d'intérêt collectif, et dans la promotion d'une société de droit ;
 - la *lutte radicale*, parce que l'atteinte faite aux plus vulnérables justifie une mobilisation immédiate et drastique en faveur de la transformation fondamentale de ce "way of life" capitaliste qui a fait la preuve de ses dérives prédatrices et de sa finitude.
- 24 Nous ne sommes qu'aux prémices d'une gouvernance collaborative. Les réticences sont nombreuses et reposent sur des causes multiples. Par exemple, les jeunes résistent parfois, car les formes de débats sont très codées et construites en référence à des systèmes institutionnels dont la légitimité n'est plus considérée comme un dû absolu. De leur côté, les décideurs et les experts trouvent difficile d'adhérer au principe « une personne = une voix ». Ceci constitue pourtant l'une des bases clés pour le dialogue pluraliste, en vue d'une transformation forte de la vie quotidienne, et pour répartir les engagements afin d'y parvenir. Par exemple, si l'on considère le bilan très mitigé des premiers Plans de déplacements urbains, il est clair qu'il faut reformuler l'enjeu de la mobilité, en reconsidérant la place de la voiture ; et il n'appartient pas aux seuls élus et techniciens de définir cette place. Les choix à opérer relèvent d'une négociation avec et entre les différentes populations d'un territoire, afin de mettre en tension les réalités spécifiques et l'intérêt collectif, afin de trouver le bon curseur entre réglementation et engagement volontaire (cf. aussi encadré 4 pour l'énoncé de clefs pratiques). Il est intéressant de constater que les premiers bilans des Plans Climats Territoriaux conduisent aux mêmes conclusions concernant l'enjeu démocratique de la coresponsabilité.

Encadré 4. Quelques clefs pragmatiques pour le développement d'une gouvernance territoriale de type collaboratif

Place des parties prenantes et développement de débats (publics) ouverts :

- Prise en compte de la diversité des points de vue (diagnostic, stratégie, aide à la décision...);
- Droit de chacun à la prise de parole et devoir de réciprocité dans l'accès aux connaissances, dans l'ouverture et dans l'écoute ;
- Démultiplication des formes d'échanges en renforçant notamment les espaces qui existent déjà ; décloisonnement des systèmes d'acteurs : faire de la conduite partagée des politiques publiques un enjeu de cohésion sociale (par exemple ouvrir les instances consultatives existantes aux personnes étrangères plutôt que de créer des dispositifs à part pour elles) ;
- Considérer les dimensions « information », « consultation », « concertation », « coproduction », « négociation », « élaboration de la décision », « évaluation » non pas comme les éléments d'un processus chronologique, mais comme les composantes interactives d'un système, à mobiliser de façon continue ou plus ciblée en fonction de leur spécificité et de la teneur et des besoins du projet concerné.

Définition collective des « règles du jeu » (droit et devoirs de chacun, réciprocité, répartition des engagements...) :

- Clarification en amont des objets, des conditions de la coproduction et des négociations afférentes (être précis sur les marges de manœuvre et les modalités de prise en compte des résultats de la production collective) ; différenciation précise de ce qui relève des espaces de la collaboration et de ce qui correspond à des lieux de décisions (ce qui suppose mandat, délibération, devoir du rendu-compte) ;
- Retour aux fondamentaux de la notion d'autorité : valeur morale signifiant responsabilité, pilotage, négociation (ne pas se satisfaire du seul registre du pouvoir institutionnel).

Construction « d'alliances » d'intérêt collectif (ouverture vers des partenariats inédits, contribution active de tous aux actions locales...), ce qui implique notamment une « révolution » de la notion de concurrence (revenir au sens littéral de « courir avec »).

Co-construction de consensus exigeants, c'est-à-dire prenant appui sur les accords et les désaccords, ne recherchant pas systématiquement une unification (uniformisation) des solutions émises, mais pouvant retenir plusieurs scénarios (les avis majoritaires, mais aussi les minoritaires, pouvant être sources de connaissances et d'argumentaires intéressants pour aider à la prise de décision des décideurs publics et des autres acteurs).

Exigence de souplesse et d'adaptabilité pour accompagner, voire anticiper, les réalités sociétales.

Quelques conditions de réalisation :

- Reconnaître le temps de la gouvernance et de la médiation comme un investissement immatériel essentiel, parce qu'il garantit l'adhésion et l'efficacité pour l'élaboration des stratégies et la mise en œuvre des projets dans la durée ;
- Adhérer au principe d'apprentissage collectif : rôle de l'éducation tout au long de la vie, place de chacun dans une pédagogie de projet, évolution des fonctions politiques (les élus et autres décideurs comme « accoucheurs » de projets partagés d'intérêt collectif), enseignantes (interaction entre les disciplines, rôle de « récepteur/passeur » de connaissances stabilisées ou non), apprenantes (l'apprenant non plus seulement comme « récepteur » mais aussi comme contributeur de la création et de la diffusion de savoirs) ;
- Adopter une posture d'exigence, au service de l'intérêt collectif, fondée sur l'empathie (accepter l'autre différent et tenter de comprendre « d'où il parle ») et l'esprit de construction (pas d'autocensure, des critiques constructives...).

- 25 Refonder une économie plurielle et responsable, remettre l'économie à sa juste place, c'est-à-dire au service du projet de société... Le chemin sera long pour redéfinir collectivement notre rapport à l'économie et à la consommation. Sur tous ces sujets, le niveau local offre un espace pour reconsidérer les logiques d'achats : promotion des circuits courts, développement de monnaies territoriales permettant l'accès des plus démunis à de nouveaux revenus et mise en place d'un réseau de commerces et services éthiques, débat sur les logiques d'exportation et d'importation du territoire... Les territoires peuvent être des lieux-tests pour renforcer la créativité et l'audace collective, pour dépasser le « syndrome du lemming et de l'autruche »⁵ – sorti vainqueur du Sommet de Copenhague sur le changement climatique – et réussir à positionner stratégies et actions sur le chemin du DD.
- 26 Nous considérons que la réappropriation collective du sens littéral de « développement » constitue un enjeu majeur. Parce que « développer » signifie « croître », ou « grandir », nous sommes tous aujourd'hui au défi de « grandir en humanité », c'est-à-dire en liens sociaux, en intelligence collective, dans le dialogue et les interactions entre les cultures.
- 27 Pour trouver les solutions de sortie de crises sociales, économiques, écologiques et démocratiques, et face aux incertitudes, le retour aux droits fondamentaux de la personne constitue l'un des repères éthiques structurants pour trouver une articulation efficace et équitable entre les niveaux local, national et mondial, d'une part, pour organiser la négociation sur les exigences à tenir et les engagements réciproques, d'autre part.
- 28 À l'heure où les institutions internationales et les États font preuve d'impuissance face aux décisions qu'il est urgent de prendre, à l'heure où la France se prépare à la mise en place d'une nouvelle réforme territoriale aux pratiques jacobines paradoxales et obsolètes qui laisse craindre la réduction des capacités d'innovation de certaines collectivités⁶, la mobilisation conjointe de toutes les parties prenantes d'un territoire et des territoires entre eux constitue incontestablement l'une des clefs majeures de l'avancée locale et globale en DD. Dans ce contexte, il est temps de prendre conscience que l'ouverture du débat public constitue, non pas un risque, mais la principale voie pour conforter et renouveler le système démocratique et pour définir, dans les territoires et au niveau international, un nouveau pacte éthique global, c'est-à-dire applicable à tous (Tremblay, 2009).
- 29 Il nous reste à en porter individuellement et collectivement l'exigence, et à en garantir ensemble la mise en œuvre. Une façon de devenir en quelque sorte des « avant-courriers d'un monde meilleur » (Bobbio, 2004).

BIBLIOGRAPHIE

Bobbio, 2004, *Le sage et la politique*, Paris, Éditions Albin Michel, coll. « Idées ».

Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), 1987, *Notre avenir à tous*, traduction et édition française de 1988, Montréal, Éditions du Fleuve.

- Godard O., Henry C., Lagadec P., Michel-Kerjan E., 2002, *Traité des nouveaux risques*, Paris, Éditions Gallimard, Folio Actuel.
- Howlett M., Ramesh M., 1995, *Studying public policy: policy cycles and policy subsystems*, Toronto, New York, Oxford University Press.
- Lazega E., 2003, « Rationalité, discipline sociale et structure », Séminaire ROC École doctorale de Sciences économiques et sociales, Lille 1.
- Meny Y., Toenig J. C., 1989, *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- Muller P., 2000, *Les politiques publiques*, 4^e édition, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? ».
- Muller P., Surel Y., 2002, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Éditions Montchrestien, Clefs Politique.
- Nations Unies, 1993, *Action 21*, Traduction du rapport *Agenda 21: Earth Summit - The United Nations Programme of Action from Rio*, New-York, disponible sur <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/french/action0.htm>
- Petrella R., 2007, *Pour une nouvelle narration du monde*, Montréal, Éditions Ecosociété.
- Tremblay R., 2009, *Le code pour une éthique globale*, Montréal, Éditions Liber.
- Zuindeau B., 2000, *Développement durable et territoire*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

NOTES

1. La formule « en » développement durable est préférée à celle habituellement utilisée – « du » développement durable –, car la durabilité ne nous semble être ni un objet, ni une finalité en soi. Elle correspond plutôt une posture à adopter, une méthode, à un nouveau rapport au monde, aux autres et à soi-même.
2. Nous notons une évolution au sein des conseils de développement, qui adoptent progressivement l'intitulé « conseil de développement durable », à l'instar de celui de l'agglomération dunkerquoise dont le cahier des charges avait intégré cette exigence dès la rédaction initiale de 1999.
3. Dites parfois aussi « conférence de consensus ». Mais ce terme est aussi employé, dans une autre logique, lors de la mise en place de négociations entre pairs dans le domaine professionnel ou technique. Nous retenons donc ici « conférences citoyennes ».
4. Pour exemple, voir l'avis rendu par le jury de la conférence « Quel devenir pour le réseau d'eau non potable à Paris », en 2009. Les jurés ont été unanimement d'accord sur le bilan de la situation actuelle, mais ont présenté deux scénarios contradictoires en termes de préconisations (voir http://www.chaire-eppp.org/files_chaire/Conference-de-consensus.pdf).
5. Légende ou réalité, le syndrome du lemming renvoie à la propension d'un groupe à s'engager dans un suicide collectif. Qui plus est ici « en mettant la tête dans le sable », puisque nous assistons à un déni implicite de la gravité de la situation, alors que les informations sur les dégâts et les risques considérables dus au changement climatique sont largement connues.
6. Cf. Injonction au Havre à devenir le port de Paris ; annonce de la remise en cause de la clause de compétence générale des régions et des départements...